Background Paper BP-437E

THE CANADIAN ELECTORAL SYSTEM

James R. Robertson
Law and Government Division

Revised May 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

105-07430/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	1
THE CHIEF ELECTORAL OFFICER	3
CALLING ELECTIONS	5
THE RIGHT TO VOTE	6
ENUMERATION	8
POLITICAL PARTIES	9
ELECTION EXPENSES	11
CONSTITUENCIES AND REDISTRIBUTION	13
ELECTORAL CANDIDACY	15
ADVERTISING AND BROADCASTING DURING AN ELECTION CAMPAIGN	17
SELECTED ASPECTS OF CANADIAN ELECTION CAMPAIGNS	19
ELECTION DAY PROCEDURES	21
CONCLUSION	23

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CANADIAN ELECTORAL SYSTEM

INTRODUCTION

This paper briefly reviews the nature and operation of the Canadian electoral system. Obviously, it is possible in a paper such as this only to highlight the principal features of the Canadian electoral system.[1] Electoral law is an extraordinarily complex area, and one that is being constantly changed and fine-tuned. This paper focuses on the existing electoral system and laws.

The federal nature of Canada underlies the country's electoral system as it does so many other aspects of political life. Each province has its own electoral system, and there is a national electoral system for the federal Parliament. Different systems have many similarities, but also significant differences. The focus of this paper will be on the federal or national electoral system.

The main body of Canadian election law is contained in the *Canada Elections Act*, but many other statutes – such as the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, the *Broadcasting Act*, the *Income Tax Act*, and the *Criminal Code* – also contain provisions regarding the Canadian electoral process.

BACKGROUND

Canada's current electoral system is the result of cumulative changes which have been taking place since the formation of Canada in 1867. In the early years following Confederation, the administration of elections was a haphazard and highly politicized process. At the time of Confederation, the right to vote was severely limited: only white men could vote,

---

(1) For more detailed information on the Canadian electoral system, please see Library of Parliament, "Elections in Canada, 1980-1988," Bibliography No. 178; J. Patrick Boyer, *Election Law in Canada: The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, Butterworths, Toronto, 1987; J. Patrick Boyer, *Money and Message: The Law Governing Election Financing, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Butterworths, Toronto, 1983. See also Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, *Electoral Rights: Charter of Rights and Freedoms* (CIR 90-5).

and even then they had to satisfy certain property qualifications. Elections were held at different times across the country, and there was no such thing as a secret ballot. As the right to vote was extended and virtually all adult men and later women were enfranchised, public opinion became less tolerant of the previous tradition of electoral partisanship and frequent occurrences of electoral fraud and manipulation. Reform became necessary in order for the system to gain and retain public support and legitimacy.

Since Confederation, in addition to the extension of the franchise or the right to vote, there have been two fundamental developments in the Canadian electoral process: first, the creation of a non-partisan electoral system governed by highly specific procedures; and, second, the regulation of party campaigning as it takes place within the system. The latter is a comparatively recent development.

The Canadian electoral system has been the subject of several studies and reports. In 1992, the four-volume report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (often referred to as the "Lortie Commission," after its chairman, Pierre Lortie) was published. The Chief Electoral Officer also presents reports to Parliament on a regular basis, including recommendations for legislative changes. In 1997-1998, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs conducted a thorough review of the issues and proposals for electoral reform.

In May 2000, Parliament enacted a new *Canada Elections Act*[2] which constituted the first full-scale overhaul of federal electoral legislation in almost 30 years. The new legislation was not so much a major departure from the previous law as a fine-tuning and updating of it. In addition, the new Act was an attempt to respond to a number of electoral matters that have been the subject of court decisions in recent years. This new Act has already been amended on several occasions, most notably in 2003 when new electoral finance provisions were introduced.

An electoral system should never be considered as rigid or static; it must continually evolve to meet new circumstances and challenges. Patrick Boyer, a former Member of Parliament, said in a 1989 article, "Over the years this body of law has evolved constantly, with periodic reforms of a major nature, and frequent tinkering amendments to fine-tune some aspect of conducting elections. The big changes come when fresh problems emerge, and after debate a consensus developed about new laws needed to ensure the purity of elections."[3]

---

(2) See James R. Robertson, *Bill C-2: The Canada Elections Act*, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Legislative Summary LS-343, March 2000.

(3) J. Patrick Boyer, "The Case for Election Law Reform," *Parliamentary Government*, Vol. 8, Summer 1989, pp. 13-16 (p. 13).

The Canadian electoral system has many positive attributes, and is often used as a model by other countries; yet, there are numerous areas where reform and changes have been urged. In introducing reforms to the electoral system, however, care must be taken. A 1983 article cautioned: "The parliamentary system, despite its long tradition, is a fragile thing. A change in any of its components, such as the electoral system, may transform the whole in an unforeseen manner. This should not exclude a search for better ways to adapt it to a changing society. Parliament must, to a certain degree, remain open to change and deal with it."(4)

THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

As noted above, one of the most significant developments in the history of the Canadian political system is that the organizational procedures and procedural rules have been progressively removed from partisan political control and intervention. The system is now administered by a neutral, impartial and independent set of officials, although the laws continue to be passed by politicians.

It is now accepted that election officials must not be seen by the public as closely associated with the government of the day, or as working toward the re-election of the incumbents. In order to establish the system's independence and neutrality, politicians have foregone their previous prerogative of administering or interfering with the electoral machinery to their own advantage. This has reinforced the legitimacy and efficiency of the electoral system.

The *Dominion Elections Act* of 1920 first created the position of Chief Electoral Officer. In 1927, the law was amended so that this individual would be appointed by resolution of the House of Commons, rather than by the government of the day. It was thus recognized that the office needed to have the confidence of all political parties represented in the House of Commons. The Chief Electoral Officer is responsible to Parliament, rather than to the government. Once appointed, the Chief Electoral Officer – who holds office until he or she attains the age of 65 – can only be removed for cause by the Governor General upon a joint address of the House of Commons and the Senate. The procedure is designed to prevent arbitrary removal, and reduce the influence of the government. The salary of the Chief Electoral

---

(4) Marie Lavoie and Vincent Lemieux, "The Evaluation of Electoral Systems," *Canadian Parliamentary Review*, Winter 1983-84, pp. 2-5 (p. 3).

Officer is also protected, in that it is equal to that of a Federal Court judge and cannot be raised or reduced without legislation. The fact that since 1920 there have been only five chief electoral officers has contributed to continuity and professionalism.

The Office of the Chief Electoral Officer, also known as Elections Canada, is responsible for exercising general direction and supervision over the preparation, administration, and reporting aspects of federal elections and the election expenses provisions of the *Canada Elections Act*. The Office also has responsibility to "enforce, on the part of all election officers, fairness, impartiality and compliance with the provisions of [the] Act." In addition to the overall responsibility for the administration of the electoral process set out under the *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer has discretionary powers to adapt the process in the light of unusual circumstances.

Obviously, Elections Canada is most busy during election periods. Usually, federal general elections are held approximately every four years, although they can be called at any time. This is particularly true when there is a minority government, i.e., when no single party has a majority in the House of Commons. This can be compared to an electoral system such as that in the United States where elections are held at fixed times. Moreover, a great deal of planning and preparation must be done between elections. Elections Canada also administers by-elections, which are held whenever a vacancy in the House of Commons needs to be filled.

Responsibility for actually conducting an election resides primarily within each constituency, where it is exercised by a hierarchy of officials. These officials swear oaths of impartial conduct upon assuming office and are governed by the detailed provisions and procedures set out in the *Canada Elections Act*. Final responsibility for the administration of an election within each constituency rests with the returning officer. The government appoints a returning officer for each constituency, who holds office as long as he or she is under the age of 65 and meets the requirements of residency within the constituency, competence, and absence of political partisanship, or until the electoral boundaries of the district are altered.

The returning officer in turn appoints an election clerk, who holds office at pleasure and may be authorized to perform certain of the returning officer's duties, as set out in the *Canada Elections Act*. After the election process formally begins, the returning officer appoints a deputy returning officer and poll clerk for each polling station. The appointments are made from lists submitted by the parties who came first and second in the previous election, unless such lists are not available by the deadline or the returning officer refuses on other grounds. Deputy returning officers hold office at the pleasure of the returning officer for the duration of the election.

CALLING ELECTIONS

Constitutionally, elections must be held every five years, although, by tradition, they are usually held at approximately four-year intervals. The process is set in motion when the Prime Minister requests the Governor General, who represents the Queen as the head of state, to dissolve Parliament and to request the issue of writs by the Chief Electoral Officer for an election. The *Canada Elections Act* stipulates that the writ shall not be issued or dated later than the 36th day before polling day, making the minimum length of a federal election 36 days. Until 1997, the minimum election period was 47 days, largely because of the requirement for a door-to-door enumeration to be conducted during the campaign. It was argued that this was too lengthy a period, particularly in view of modern communications and technology, and contributed to the expense of federal elections. Although the minimum period has been shortened, it is unlikely that it could be shortened further. Other countries, such as the United Kingdom, have shorter minimum election periods; however, Canada's size probably necessitates a reasonably long campaign to give party leaders an opportunity to visit different regions and constituencies.

It should also be noted that in the United States, where elections are fixed under the Constitution and no campaign period is specified, candidates for the presidency or other major offices can spend a year or more pursuing election. Suggestions have been made in recent years that federal elections be held at fixed intervals, or on fixed dates, to facilitate planning, ensure predictability and remove the discretion and advantage of the governing party. Others argue, however, that such a system would be inconsistent with a parliamentary system and the confidence convention, whereby the government must retain the confidence of a majority of the House of Commons or tender its resignation. Some provinces are experimenting with, or considering, fixed election dates.

The Chief Electoral Officer initiates the election process by sending a Writ of Election to each returning officer. At that point, returning officers must issue a proclamation containing information such as the nomination dates and the polling date. Once the election is called, the *Canada Elections Act* sets out detailed procedures and provisions by:

- determining the dates on which major milestone events in the election are to take place;
- specifying the procedures to be followed with respect to each event; and
- identifying the officials responsible for the necessary actions.

THE RIGHT TO VOTE

The importance of the right to vote cannot be over-estimated. One text expresses it as follows:

> The franchise – the right to vote for one's representative – is the fundamental political right. It produces the most direct verdict by citizens on the performance of those who govern them. It is ... "the key stone in the arch of the modern system of political rights in this country."[5]

This is recognized by the constitutionally entrenched right to vote in section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which states that "Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein."

The *Canada Elections Act* sets out the qualifications and disqualifications for voting in federal elections; these combine to establish a virtually universal adult franchise. It is important to appreciate that this is a relatively recent phenomenon and the product of a gradual evolution, including two major changes.

- First, the franchise – after having initially been defined by provincial legislation because of the absence of federal legislation (except during the period 1885 to 1898) – was uniformly defined by federal legislation by 1920.

- Second, a variety of restrictions on the right to vote which were present in the years immediately following Confederation have been loosened or entirely removed. Women, for instance, were given the right to vote in federal elections only in 1918, and Aboriginal Canadians living on reserves in 1960.

Until 1970, the minimum voting age was 21. When it was proposed to lower the voting age to 18 years, concern was expressed in some quarters as to whether 18-year-olds were sufficiently informed or personally mature to vote responsibly. The minimum age at which Canadians may vote is 18 years, a qualification possessed by anyone who becomes 18 on or before the day on which the election is held. (Members of the Canadian Armed Forces who have seen actual service, and are otherwise qualified, need not meet this qualification.)

---

(5) J. Patrick Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Butterworths, Toronto, 1981, p. 121.

Only those who hold Canadian citizenship may vote in federal elections. Because of the historical relationship with Great Britain, British subjects were allowed to vote in Canadian elections until the mid-1970s.

The right to vote is restricted to those who maintain normal year-round residency within a given polling division. Although residency normally means "place of … habitation," special provision is made for members of the Canadian Forces and public-service workers, together with their dependants, who may be absent from their place of residence for extended periods by virtue of their jobs. Special provision is also made for those who move during an election, employees or students temporarily residing in a location, transient residents, and Members of Parliament. Concerns have been expressed that groups such as the homeless and the poor may be effectively disenfranchised by the current rules for residency. A provision now permits persons having no other residence to be considered resident in such temporary quarters as shelters or hostels that provide food, lodging or other social services to the homeless.

Except for the removal of the right to vote from British citizens, the trend in Canada has been towards extending the franchise and the removal of voting restrictions. The passage of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982 encouraged this trend. As noted above, the Charter guarantees the right of every Canadian citizen to vote in federal elections, subject only "to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

The *Canada Elections Act* also sets out categories of persons disqualified from voting. These include certain officials, such as the Chief Electoral Officer, the Assistant Chief Electoral Officer, and returning officers (except in the case of tie votes). Judges and mentally disabled persons were also barred from voting but, after a series of court decisions struck down such provisions, the law was amended in 1993 to remove these prohibitions. Prisoners also used to be prohibited from voting; in 1993, this prohibition was restricted to those inmates serving sentences of two years or more. The entire prohibition has since been struck down by the courts.

One of the other areas of concern about the right to vote involves people who are absent from their homes on the day of the election. The *Canada Elections Act* provides for advance polls to be held and mail-in ("special") ballots; this permits voting by persons involved in the election, or who are unable to vote on election day.

Since 1993, Canadian citizens who reside outside Canada have been permitted to vote in federal elections provided they have been absent for five years or less and plan to return

to Canada. This is in line with the practice in many other countries – including the United States, Germany, Australia, France and Great Britain – which make provision for non-resident citizens to vote in national elections. Previously in Canada, only certain non-resident citizens – such as armed forces personnel and public-service workers who are posted abroad – were permitted to vote in federal elections.

ENUMERATION

A permanent voters' list for federal elections has been in place since 1997. Previously, a door-to-door enumeration of voters was conducted within the first days after an election was called. Although this led to very accurate lists, it was very time-consuming, labour-intensive and expensive. A register of electors, on the other hand, is an automated data base of qualified voters, containing each voter's name, mailing address, municipal address, electoral district, and date of birth; the list is compiled and maintained on a permanent basis.

Canadians are very mobile, and about 20% of the information on the Register of Electors changes every year. The Register is updated with information from existing federal and provincial data bases. By complying with certain procedures and requirements, eligible voters are able to vote, even if they are not on the voters' lists.

The Register of Electors is used to produce the preliminary list of voters for federal elections, by-elections, and referendums. These lists are made available earlier than was possible previously, and include those voters whose names are on the international or Canadian Forces register. This system also allows electoral lists to be shared among federal, provincial, territorial, municipal, and school board jurisdictions, thereby minimizing duplication and increasing cost savings. Elections Canada has entered into agreements with various provincial authorities for the sharing of information.

POLITICAL PARTIES

Political parties are an integral part of the Canadian political process. Legally and theoretically in a parliamentary system, however, voters cast their ballots for individual candidates. They are not electing a particular government, party or leader; rather, they are voting for a person to represent their constituency in Parliament. The reality, though, is quite different: most serious candidates belong to political parties, and generally only representatives of the dominant parties are elected.

In Great Britain, the development of a party system began in the middle of the 18th century, and became fully developed in the period between 1832 and 1867. In Canada, similar party politics emerged in the 1840s. Originally, political parties were informal entities, and it is only relatively recently that they have acquired legal status.(6)

Until 1970, election ballots listed the names of candidates, their addresses and occupations. There was no provision for identifying their political affiliations, and, therefore, a voter had to know before entering the voting booth which candidate represented a particular party. There was great scope for voter confusion – both inadvertent and sometimes consciously planned by candidates; for instance, candidates with similar names sometimes ran in the same riding.

The law was changed in 1970 to allow the political affiliation of candidates to be shown on the ballots and to delete the address and occupation of candidates. Not only did these changes assist voters, but they accorded better with the reality of modern political campaigns. The changes coincided with the enactment of legislation which, for the first time, formally recognized political parties.

The legal recognition and registration of political parties is a relatively recent development in Canada. Registration under the *Canada Elections Act* is not mandatory, but does bring significant benefits and opportunities; with these rights come corresponding duties and obligations, including the requirement to provide certain reports.

The *Canada Elections Act* was amended in June 2001 to allow the political affiliation of candidates who do not belong to registered parties to be indicated on the ballot, provided the group nominates at least 12 candidates. The Ontario Court of Appeal had

---

(6) See John C. Courtney, "Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XI, No. 1, March 1978.

previously ruled that it was unconstitutional to prohibit all political affiliations from being shown on ballots except those of registered parties. Registration, however, remains the key to being eligible for other benefits accruing to parties. These benefits include:

- entitlement to issue tax receipts;
- reimbursement of election expenses;
- access to copies of the voters lists on an annual basis; and
- access to broadcasting time.

Until recently, a political party was required to nominate at least 50 candidates in a general election in order to qualify as a registered party. In June 2003, however, the Supreme Court of Canada ruled in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)*[7] that the 50-candidate threshold was unconstitutional under section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court felt that a threshold higher than one candidate diminished citizens' rights to play a meaningful role in the electoral process and to make an informed choice. The Supreme Court suspended the decision for 12 months, until 27 June 2004, to allow Parliament the opportunity to amend the legislation. A bill to address the decision was tabled in the House of Commons in October 2003, but died on the *Order Paper* when the session was prorogued in November 2003. It was reintroduced and passed in the next session, and received Royal Assent on 14 May 2004.[8]

The bill amends the requirements for application for registration. Under the provisions of the bill, an eligible party becomes a registered party if it has at least one candidate whose nomination has been confirmed for an election and its application to become registered was made at least 60 days before the issue of a writ for that election. The bill includes, for the first time, a definition of a "political party" as an organization "one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election."[9] It provides for the name of the political party that has endorsed

---

(7) [2003] 1 SCC 37.

(8) See Megan Furi, *Bill C-3: An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act*, Legislative Summary LS-461, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, April 2004.

(9) The *Canada Elections Act* did not previously attempt to define or describe what a political party is. Some provincial jurisdictions in Canada have attempted to define this in statutes, while others make no such attempt. Most jurisdictions have opted for a procedural definition, i.e., an organization is a political party if it has been registered in compliance with the procedures set out in the relevant legislation.

a candidate to be listed on the ballot under the name of the candidate, if the party is a registered party. This amendment eliminates the requirement that a party have candidates in a minimum of 12 electoral districts in a general election. Parties that fail to run a single candidate in a general election, however, will be automatically deregistered.

The bill contains a sunset provision, which states that its amendments will cease to have effect two years after the day on which the bill comes into force or, if Parliament is not in session, 90 days after the beginning of the next session. This section was added at the committee stage in the House of Commons in order to accommodate some of the concerns raised by witnesses before the Committee. The issue of party registration will, therefore, need to be revisited by Parliament.

ELECTION EXPENSES

The 1974 *Election Expenses Act* established a new regime for the financing of federal elections in Canada. It was a response to a growing concern over the political fund-raising and the financing of parties and election campaigns, and the culmination of more than a decade of debate and re-examination of the fundamental principles of Canadian elections. The main purpose of this legislation was to control election spending by both parties and candidates. The Act introduced a degree of financial equivalency among different candidates and provided assistance to parties and candidates. In return, controls and requirements were imposed in order to enable public scrutiny and to encourage greater public confidence in the political and electoral process. Premised on the notion that the financing of elections ought to be open to public scrutiny, the Act:

- imposed spending limits;
- provided for the disclosure of campaign expenses and contributions;
- introduced a system of partial public financing;
- regulated political broadcasting by parties and candidates; and
- implemented various other changes designed to equalize the political process.

The *Election Expenses Act* extended the system of party registration that had been established in 1970. This was required in order to permit the other aspects of the legislation to operate properly. The Act imposed a limitation on the amount of money that registered political parties and candidates were able to spend. This limitation is based on the number of electors on the preliminary list of voters.

In January 2003, the government introduced Bill C-24, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (Political Financing). This initiative implemented a commitment by then Prime Minister Jean Chrétien in June 2002 that the government would strengthen legislation governing the financing of political parties and candidates, in order to enhance the fairness and transparency of the electoral system. The bill represents the most significant reform to Canada's electoral and campaign finance laws since the 1974 law.

In recent years, various issues had emerged with respect to campaign and electoral finance. Concerns were expressed about the unregulated expenses of nomination and leadership campaigns, and also about the continued influence of major donors, including corporations, unions and other entities. Proposals had been put forward to limit donations or the sources of donations. Since 1977, the Province of Quebec, and, since 2000, the Province of Manitoba, have had very stringent laws regarding political donations, and it had been urged, by the Lortie Commission in 1991 and others, that similar rules should be enacted at the federal level.

The bill, which received Royal Assent on 19 June 2003, has several general components or themes:

- A ban (with minor exceptions) on political donations by corporations and unions: Bill C-24 introduced a requirement that only individuals (citizens and permanent residents) may make financial contributions to registered parties, candidates, constituency associations, and leadership and nomination contestants. Corporations, trade unions and associations are prohibited from making such contributions, although they may contribute small amounts – a maximum or total of $1,000 collectively – to a party's candidates, nomination contestants and electoral district associations, and to a candidate for an election who is not the candidate for a registered party.

- A limitation on individual contributions: contributions by individuals are subject to an annual limit of $5,000 in total to each registered party and its electoral district associations, candidates and nomination contestants.

- The registration of constituency associations, with reporting requirements: under the bill, constituency associations – referred to as "electoral district associations" – are required to

register with Elections Canada. They are required to provide certain information, and to report annually.

- The extension of regulation to nomination and leadership campaigns: the bill extends spending limits to nomination contestants, setting the limit at 20% of the amount to which the candidate in that riding was subject during the last election period. With respect to leadership campaigns, they are required to be registered with Elections Canada, and to comply with various reporting and auditing requirements. No spending limits are imposed on such campaigns, but a $5,000 annual limit for individuals' contributions to leadership campaigns is introduced.

- Enhanced public financing of the political system, particularly at the level of political parties: Bill C-24 contains significant public financing measures, in part to compensate parties for the removal of corporate and union donations. The rate of reimbursement of electoral expenses for parties is raised from 22½% to 50%. The bill also makes provision for registered parties with a minimum level of electoral support to receive an annual allowance in the amount of $1.75 per vote received by the party in the previous general election. As an incentive to encourage contributions by individuals, the bill also amended the *Income Tax Act* to double the amount of an individual's political donation that is eligible for a 75% tax credit, from $200 to $400, and to increase accordingly each other bracket of the tax credit, to a maximum tax credit of $650 for political donations of $1,275 or more.

CONSTITUENCIES AND REDISTRIBUTION

Each of the 308 Members of the Canadian House of Commons – including the Prime Minister and cabinet ministers, the Leader of the Opposition, and the Speaker – is elected to represent a particular constituency. As noted above, elections in Canada are organized on a constituency basis and are largely administered at this level.

In the early years of Confederation, boundary lines were drawn by the government, with the result that boundaries were usually set in order to maximize the electoral success of the governing party. The *Representation Act* of 1903 placed the readjustment of constituency boundaries in the hands of a bipartisan committee of the House of Commons, although the governing party continued to exercise a greater influence through its majority on the committee. In any event, the drawing of such boundaries by politicians ensured that partisan considerations continued to be paramount. There were no guidelines or principles to guide the deliberations, which were frequently acrimonious. Changes to this process were not effected until the early 1960s.

The *Electoral Boundaries Readjustment Act*, which was first passed in 1964, now governs the establishment of constituency boundaries in Canada. This legislation ensures that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the drawing of electoral boundaries is in the hands of formally non-partisan bodies operating under specified general principles. The Act provides for the appointment of Electoral Boundaries Commissions in each province. Each Commission consists of a chairperson, who is normally a provincial court judge appointed by the chief justice of the province, and two residents of the province appointed by the Speaker of the House of Commons.

Following the completion of each decennial census, the Chief Electoral Officer calculates the total number of House of Commons seats and their distribution among the provinces and territories, according to a constitutionally entrenched formula. This information is forwarded to each Electoral Boundaries Commission, which then has one year in which to recommend constituency boundaries. The process of preparing new electoral boundaries must include publicizing the proposed boundaries, and at least one public hearing at which interested persons may make representations to the Commission in response to its proposals.

When each Commission's report is completed, it is forwarded to the Chief Electoral Officer and the Speaker of the House of Commons. Members of Parliament can register objections to a report; if ten Members or more do so, the objection is required to be debated in a committee of the House of Commons within 30 days. Copies of the objection and related House debates are then forwarded to the appropriate Electoral Boundaries Commission for consideration. Following such consideration, or in the absence of objection, a draft representation order specifying the number of Members to be elected by the province and the boundaries of each constituency is proclaimed. There is a one-year delay before the new boundaries come into effect, as returning officers need to be appointed and party constituency organizations reconstituted in all ridings where there are changes in the boundaries.

The *Electoral Boundaries Readjustment Act* specifies that a Commission is to draw constituency boundaries in such a way that the population of each constituency is as close as possible to the quotient obtained by dividing the provincial population of eligible voters by the number of seats allocated to the province. No constituency is permitted to have a population smaller than 75% of this figure, or greater than 125%. Commissions may vary the size of constituencies within this range on the basis of "special geographic considerations," such as the density of population in various regions of the province, and the accessibility, size and shape of such regions. Variations may also be allowed if "any special community or diversity of interests of the inhabitants of various regions" appears to warrant them.

There are a number of issues with respect to constituency boundaries in Canada.

- First, as noted above, the redistribution is conducted on the basis of decennial censuses. The process, however, is so lengthy that a great deal of time can elapse between the census and the coming into force of new boundaries. For example, the redistribution on the basis of the 1981 census was not in effect until the 1988 federal general election. During the intervening period, a great deal of population movement and change had occurred; this is particularly likely to happen on the outskirts of major cities and in certain regions of economic growth or decay. The result is that the new boundaries may be out of date by the time they are instituted.

- Another issue involves the distinction between rural and urban areas. In the 19th century, it became accepted that urban constituencies could have a greater population than rural constituencies. There is some merit to treating the two differently: urban ridings are much more compact, whereas rural ridings usually have much sparser populations, making communication and transportation more difficult. The permissible variations in constituency populations, designed largely to allow this policy to continue, are open to abuse and can give a disproportionate voice to rural areas and concerns. Challenges to such policies were launched, and some courts struck down provincial attempts to favour rural constituencies. The Supreme Court of Canada, however, has upheld legislation that permitted reasonable differences in constituency populations.

- For some time there has been a certain amount of dissatisfaction with the electoral boundary readjustment process, which has never proceeded without some delay or controversy. Part of the problem is that the process involves change and challenges to the *status quo*. At the same time, efforts to revise the system are invariably tinged with political considerations. A 1995 effort to modify the electoral boundaries readjustment system ultimately failed. As a result, the process remains the same. In 2004, a parliamentary committee tabled a report outlining its concerns with the system, and recommending changes.(10)

ELECTORAL CANDIDACY

The qualifications and disqualifications for candidacy in a federal election are contained in the *Canada Elections Act*. They are closely related to the provisions that govern the right to vote. With some exceptions, anyone who is entitled to vote can also become a candidate for election; a candidate must be at least 18 years of age, a citizen of Canada, and have established residency somewhere in the country (although not necessarily in the constituency of his or her candidacy). The disqualifications applying to electors also generally apply to candidates.

---

(10) See House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Sixteenth Report, 2 April 2004.

The *Canada Elections Act* also sets out a series of disqualifications that apply exclusively to electoral candidacy. Previously, persons involved in a contractual relationship with the Crown were disqualified, but this restriction was removed in 1993. Current disqualifications include the following:

- A person guilty of any corrupt electoral practice or of an illegal electoral practice is disqualified for five years after being found guilty.
- Persons who were candidates in a previous election and failed to file an auditor's report or statement of election expenses forfeit the right to run again.
- Certain officials (sheriffs, clerks of the peace, county or judicial district crown attorneys) are also disqualified, as are members of provincial legislatures and territorial councils.

The prohibitions against persons who have been found guilty of election offences could perhaps be challenged under the Charter. In one case, a provincial legislator who had been convicted of a criminal offence in connection with his official duties was evicted from office. An effort to bar him from running in the ensuing by-election, however, was struck down by the courts.(11)

The formal process of nomination requires the preparation of a nomination paper containing the name and address of the candidate, the candidate's agent (legally responsible for the receipt, disbursement and account of expenses), and the candidate's auditor. The paper must contain a statement, signed under oath by the candidate, of consent to the nomination. It must also be signed by 100 electors accredited within the electoral district (50 electors for more remote electoral districts), and each signature must be witnessed by a qualified person. The nomination paper, accompanied by a deposit of $1,000, must be submitted to the returning officer, on or by the 28th day before polling day. The deposit is returned when the candidate files the required auditor's report and statement of election expenses.

The selection of candidates by registered parties is governed by the nomination procedures of each party. Local nominating conventions may be open to all members of the party, may be closed to all except delegates hand-picked by the party executive, or may fall somewhere in between these two extremes. Expenses incurred by persons seeking a nomination, which can be substantial, are generally not considered to be election expenses, nor are donations entitled to a tax deduction.

---

(11) *MacLean* v. *Attorney General of Nova Scotia* (1987), 35 D.L.R. (4th) 306 (N.S.S.C.).

Where the candidate has the endorsement of a registered political party, an instrument stating this and signed by the leader of the party (or a delegated person) must be submitted with the nomination papers. In the absence of this consent, the candidate will be listed on the ballot as an "independent" or without any designation. This procedure is, thus, tied to the designation of affiliation of candidates, and is designed to ensure that only officially sanctioned candidates run under the party name.

ADVERTISING AND BROADCASTING DURING AN ELECTION CAMPAIGN

During an election campaign, party election broadcasting is restricted with respect to its date and place of origin. The *Canada Elections Act* prohibits registered parties from promoting or opposing any registered party or candidate by broadcasting or publishing between the date of the issue of the writs and the 29th day before polling, on the day before polling, or on polling day. This prohibition specifically includes government publications. It is also an offence for any person to use broadcasting media outside Canada for campaigning.

An attempt is made, within the electoral process, to ensure that the parties have fair access to the major media. The Act stipulates that every broadcaster must make available 6.5 hours of time, between the 29th and 2nd days before polling, for purchase by the registered parties. The Broadcasting Arbitrator – an official appointed by the Chief Electoral Officer – is responsible for allocating the time among the parties. In the absence of an agreement among the various registered political parties, the Broadcasting Arbitrator is required to allocate the time in proportion to the strength of the various parties in the previous election, subject to considerations of fairness and the public interest. The resulting allocation determines the amount of broadcasting time that the parties may purchase during a campaign. Newly registered parties are each entitled to purchase up to six minutes of time, up to a total of 39 minutes per broadcaster.

In addition to regulating the buying of time by parties, the Act provides them with access to free time. During the phase of the election in which parties are allowed to advertise, networks are required to make available a certain amount of free time in accordance with rules set out in the legislation.

The *Canada Elections Act* also safeguards party access to the media by stipulating that broadcasting time to which the parties are entitled must be sold to them at regular rates. This requirement also applies to advertising space. The fund-raising success of political parties and candidates, as well as the limits on election expenses, influences whether the parties are able to take advantage of the advertising opportunities to which they are entitled.

The issue of third-party advertising remains ongoing and highly contentious. Third parties are individuals and groups who are neither candidates nor political parties. In recent years, they have played an increasing role in election campaigns, often incurring advertising and other expenditures to oppose or support individual candidates or parties. The argument is that, because spending by political parties and candidates is carefully regulated to ensure fairness and a level playing field, other groups and individuals should also be subject to certain limits and restrictions. At the other extreme is the position that any restrictions on third parties constitute an unwarranted infringement of freedom of expression and other rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. There have been successful court challenges to the previous attempts to impose restrictions on third parties in the *Canada Elections Act*, although these cases were not appealed to the Supreme Court of Canada. In a 1998 ruling on Quebec's referendum legislation, however, the Supreme Court found that restrictions on third-party spending could be constitutionally justified. Assuming that a blanket prohibition on such spending is rejected, the difficulty is in determining what kinds of restrictions to impose, be they spending limits (and, if so, the reasonableness of the limits), registration requirements, or requirements for reporting and disclosure of contributions and/or expenses.

The 2000 *Canada Elections Act* introduced a new system of regulation foron third-party advertising during election periods, including spending limits and reporting and disclosure requirements. Such individuals or groups would be required to register with the Chief Electoral Officer if they incurred election advertising expenses totalling $500 or more. A third party would not be allowed to incur total election advertising expenses of more than $150,000 in relation to a general election, and of this amount, no more than $3,000 could be incurred to promote or oppose the election of one or more candidates in an individual constituency. Registered third parties are required to keep records of all contributions during an election period and authorize all election advertising. Within four months of the election, they are required to file election advertising reports containing a list of election advertising expenses, the time and place of the broadcast or publication of the advertisements, and details of contributions received in the period beginning six months before the issue of the writ and ending on polling day; the names and addresses of persons contributing more than $200 would have to be included. The Chief Electoral Officer is required to publish the names and addresses of third parties as they were registered, together with the election advertising reports, within one year of the issue of the writ.

These provisions regarding third-party spending restrictions and regulations were challenged in the courts, but were upheld by the Supreme Court of Canada in a decision rendered on 18 May 2004.

SELECTED ASPECTS OF CANADIAN ELECTION CAMPAIGNS

Although advertising is regulated during federal election campaigns, no effort is made to regulate or monitor news coverage, or the editorial content of broadcasters or print media. However, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) – which regulates broadcasting in Canada – has promulgated rules and guidelines for election coverage, and can receive complaints regarding uneven or biased coverage. With respect to print media, there are fewer opportunities for redress, although most provinces have press councils that can investigate complaints.

The leaders of the major political parties generally engage in televised debates at some point during the election campaign. There is usually at least one debate in each of the two official languages. However, there is no statutory requirement that such debates be held, although some commentators have suggested that they should be made mandatory. Such debates are a relatively recent development, and the format tends to change depending on the negotiations between the parties and the television networks, the parties' relative strengths and weaknesses, and other factors. Smaller and "fringe" parties have often objected to their exclusion from such debates. Many debates among candidates are also scheduled at the constituency level.

Except for prohibiting the release of opinion poll results on election day, there are generally no restrictions or prohibitions on the conduct of opinion polls during an election campaign or on the publishing of their results. Opinion polls are quite common, with many newspapers and television networks sponsoring several during the election period. The Act requires the disclosure of certain information about such opinion polls, such as who paid for them and what questions were asked. An earlier prohibition on polls during the last weekend of an electoral campaign was struck down by the Supreme Court of Canada.

The rights of public-sector workers to run and otherwise participate in elections has been the subject of much discussion and several court cases. On the one hand is the desire for a permanent non-partisan public service that does not become involved in political campaigns; on the other, there are the rights of individual public-sector workers, as citizens, to participate in elections in the same ways as other Canadians.

The holding of meetings and rallies as an expression of freedom of association and assembly is not subject to general restrictions other than those intended to protect public order, such as the prohibitions in the Canadian *Criminal Code* against unlawful assembly or riot. The *Criminal Code* also contains general safeguards such as the prohibition against having weapons at a public meeting. It is an offence under the *Canada Elections Act* to act or conspire to act in a disorderly manner intended to interfere with an election meeting, during the period beginning with the issue of the writs and ending the day after polling day.

In addition to the prohibition against interfering with public meetings, the *Canada Elections Act* contains a series of provisions relating to such corrupt or illegal practices as:

- distributing unauthorized campaign literature;
- tampering with authorized campaign posters or advertisements;
- incurring campaign expenses without authorization;
- falsely reporting campaign expenses;
- spending by registered parties on behalf of particular candidates (other than the leader);
- committing the act of bribery; and
- corruptly inducing voters.

The Commissioner of Elections Canada is specifically responsible for enforcing the *Canada Elections Act*, and the conviction of a candidate or candidate's agent can result in the nullification of an election. In addition to specific penalties, the Act provides that any person found guilty of a corrupt or illegal practice shall be barred from sitting in the House of Commons or voting for five years.

The previous *Canada Elections Act* could be enforced only through the criminal courts. Under the 2000 Act, however, the Commissioner of Elections Canada has the authority to resolve contraventions through remedial rather than punitive measures in appropriate cases. As an alternative to prosecution, the Commissioner has the authority to conclude a compliance agreement with anyone the Commissioner believes on reasonable grounds has committed or will commit an offence. Such agreements are based on the voluntary agreement of the violator to comply with the requirements of the Act, and to publish the agreement. The Commissioner may also seek an injunction from a court to put an immediate end to an activity or situation that, in the Commissioner's opinion, could compromise the fairness of an election campaign.

ELECTION DAY PROCEDURES

The *Canada Elections Act* contains detailed provisions with respect to the actual conduct of voting on election day. This includes the location of polling stations, the officials to oversee and administer the votes, the procedure whereby voters get their ballots, and the boxes in which the ballots are placed. Until 1993, there was a prohibition in the Act against the sale of intoxicating beverages while the polls are open; this was a holdover from the unruly early days of elections, when it was common to "bribe" voters by buying them a drink.

There are five different time zones in Canada and, until 1996, polls opened and closed on the basis of local time; thus, results were often being announced for ridings in the eastern part of the country well before the polls had closed in the west. Amendments to the *Canada Elections Act* in December 1996 provided that the polls will be open for voting for 12 consecutive hours, but the times vary by time zone. The hours of voting (local time) are now as follows:

- 8:30 a.m. to 8:30 p.m. in the Newfoundland and Atlantic time zones (Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island, and New Brunswick);
- 9:30 a.m. to 9:30 p.m. in the Eastern time zone (Quebec and Ontario);
- 8:30 a.m. to 8:30 p.m. in the Central time zone (Manitoba, parts of Saskatchewan, and Nunavut);
- 7:30 a.m. to 7:30 p.m. in the Mountain time zone (parts of Saskatchewan, Alberta, and the Northwest Territories); and
- 7:00 a.m. to 7:00 p.m. in the Pacific time zone (British Columbia and the Yukon).

The *Canada Elections Act* stipulates that no person shall publicize any election results in an election district before the closing of the polls in that district.

Polls are open during the day, and employees must be given at least three consecutive hours off work in order to vote. Elections in Canada are held on a Monday (unless it is a statutory holiday), rather than on weekends or holidays as in many European jurisdictions. Unlike the case in some countries, such as Australia, voting is not mandatory in Canada. The participation rate in federal general elections is traditionally around 75%, but has been declining in recent elections.

Provision is made for advance polls. There are also special voting procedures for persons voting outside the area where they are normally resident.

Voters cast their ballot for only one candidate. The Canadian electoral system is of the "first past the post" or "single member plurality" type. In other words, the candidate who gets the most votes in a particular constituency is the winner. There is no requirement that the winner get an absolute majority of the votes cast, or of the votes capable of being cast. The result has been that in some cases governments are elected with only a small percentage of the popular vote, while, in other cases, parties get a substantial percentage of the popular vote but few parliamentary seats. Various proposals have been put forward with respect to different types of electoral systems – including some form of proportional representation, ranking of candidates, and so forth.

The *Canada Elections Act* sets out extensive provisions for the compiling and reporting of election results. The fact that these procedures are specific and comprehensive, in combination with the fact that the vote count is open to scrutiny and objections by representatives of the contending parties, militates against bias or the appearance of bias.

Immediately after the closing of the poll, and in the view of the poll clerk and designated party agents or candidates, the deputy returning officer of each polling division must carry out several counts in order to ascertain that all the ballot papers received from the Chief Electoral Officer are accounted for. The number of votes given each candidate is then tallied by the deputy returning officer, with the attending party representative having the opportunity to examine each ballot and to keep score on supplied tally sheets.

The Act provides specific instructions for the rejection of ballots. Unmarked, double-marked, improperly marked ballots, or ballots that identify the elector must be rejected, as must any ballot not supplied by the deputy returning officer. The Act also specifies instructions for problematical cases, such as ballots which the deputy returning officer accidentally neglected to sign prior to the vote.

If objections are raised by candidates or their representatives, the deputy returning officer is required to record these for future reference, and make a decision so that the count can proceed. Following the completion of the count, an official statement of the results of the poll must be prepared. Copies of this statement must be enclosed in the ballot box for use by the returning officer, delivered to the representative of each candidate, and mailed to each candidate. The ballot boxes, sealed and containing the ballots and other materials, must be conveyed to the returning officer.

The official count is conducted by the returning officer. If the official count indicates that two candidates have received an equal number of votes, or are separated by 1/1000 of the total vote, the returning officer is required to apply to a district court judge for an official recount. Other persons can also apply for a judicial recount within four days of the announcement of the official results. All candidates can apply for the reimbursement of the costs incurred with respect to such a recount.

Six days after the official count or immediately following a judicial recount, the returning officer must formally declare elected the candidate with the highest number of votes. The returning officer is then required to return the writ of election, along with a post-election report and other documentation, to the Chief Electoral Officer, who publicizes the results, provides Parliament with a report on the conduct of the election, and retains the forwarded documents in case the election is contested.

The Act allows challenges to elections in certain circumstances. In extreme cases, the results of an election can be nullified, but in most cases nowadays this does not happen.

CONCLUSION

As the above summary illustrates, the Canadian electoral system is very complex. The system is closely regulated, and virtually every aspect of it is the subject of detailed provisions. The system has many interrelated features: they can be based on historical precedent, administrative convenience, or philosophical conviction. The Canadian electoral system is not static; it is continually evolving in response to new challenges and circumstances.

The Canadian electoral system is characterized as non-partisan and is administered in a neutral way by the Chief Electoral Officer. The activities of political parties are closely regulated in order to ensure fairness. Most Canadians are entitled to vote in federal elections but certain groups are disqualified under provisions which, like other aspects of the electoral system, are increasingly being challenged under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Étude générale BP-437F

LE SYSTÈME ÉLECTORAL CANADIEN

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Révisé en mai 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	3
LE DÉCLENCHEMENT DES ÉLECTIONS	5
LE DROIT DE VOTE	7
LE RECENSEMENT	9
LES PARTIS POLITIQUES	10
LES DÉPENSES ÉLECTORALES	12
LES CIRCONSCRIPTIONS ET LA REDISTRIBUTION	15
LA CANDIDATURE À UNE ÉLECTION	17
LA PUBLICITÉ ET LE TEMPS D'ANTENNE DURANT UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE	19
CERTAINS ASPECTS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES CANADIENNES	21
MARCHE À SUIVRE LE JOUR DE L'ÉLECTION	23
CONCLUSION	26

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SYSTÈME ÉLECTORAL CANADIEN

INTRODUCTION

Dans ce document, nous examinons brièvement la nature et le fonctionnement du système électoral canadien et en soulignons les principales caractéristiques[1]. La loi électorale est une sphère extraordinairement complexe, en constante évolution et à laquelle on ne cesse d'apporter des raffinements. Nous nous arrêterons principalement au système et aux lois qui existent à l'heure actuelle.

La structure fédérale du Canada sous-tend le système électoral du pays tout comme tant d'autres aspects de sa vie politique. Outre le système électoral national pour le Parlement fédéral, il existe un système électoral propre à chaque province, et il existe entre eux plusieurs similitudes ainsi que des différences marquées. Dans le présent document, nous nous intéressons au système électoral fédéral ou national.

L'essentiel de la législation électorale canadienne est contenu dans la *Loi électorale du Canada*, mais plusieurs autres textes de loi – tels que la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et le *Code criminel* – renferment également des dispositions qui régissent le système électoral canadien.

---

(1) Pour des renseignements plus détaillés au sujet du système électoral canadien, consulter, « Les élections au Canada, 1980-1988 », bibliographie n° 178, Bibliothèque du Parlement; J. Patrick Boyer, *Election Law in Canada: The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, Toronto, Butterworths, 1987; J. Patrick Boyer, *Money and Message: The Law Governing Election Financing, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983. Voir aussi Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, *Droits électoraux : Charte canadienne des droits et libertés* (CIR 90-5F).

CONTEXTE

Le système électoral du Canada est le résultat de changements successifs qui ont été apportés depuis la création du Canada en 1867. Dans les premières années qui ont suivi la Confédération, l'administration des élections se faisait au petit bonheur et était très politisée. À l'époque de la Confédération, le droit de vote était sévèrement restreint : seuls les hommes de race blanche pouvaient voter et, même là, ils devaient satisfaire à certaines exigences en matière de propriété. Les élections étaient tenues à des moments différents à travers le pays et le scrutin secret n'existait pas. Au fur et à mesure que le droit de vote a été étendu et que pratiquement tous les adultes de sexe masculin, et par la suite les femmes, ont obtenu le droit de vote, l'opinion publique est devenue moins tolérante à l'égard de la tradition de l'esprit partisan en matière électorale et des fréquents incidents de fraude et de manipulation des élections. Il fallait procéder à une réforme pour que le public ait confiance dans le système et le considère légitime.

Outre le fait que l'on a étendu le droit de vote, il s'est produit deux changements fondamentaux dans le processus électoral canadien depuis la Confédération. D'abord, on a créé un système électoral non partisan régi par des règles précises, puis on a réglementé les campagnes électorales faites par les partis dans le cadre du système. Ce dernier élément est apparu à une époque relativement récente.

Le système électoral canadien a fait l'objet de plusieurs études et rapports. En 1992, le rapport en quatre volumes de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (souvent appelée Commission Lortie en raison du nom de son président, Pierre Lortie) a été publié. Pour sa part, le directeur général des élections présente régulièrement au Parlement des rapports dans lesquels il formule des recommandations en vue de modifications législatives. En 1997-1998, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes a effectué un examen approfondi des enjeux et des propositions de réforme électorale.

En mai 2000, le Parlement a adopté une nouvelle *Loi électorale du Canada*(2) qui a constitué la première révision d'envergure de la législation électorale fédérale en près de 30 ans. La nouvelle loi ne s'écartait pas radicalement de la précédente; il s'agissait plutôt d'une mise au point ou d'une actualisation de la loi. La nouvelle loi donnait suite également à un

---

(2) Voir James R. Robertson, *Projet de loi C-2 : La Loi électorale du Canada*, Résumé législatif LS-343F, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2000.

certain nombre d'affaires électorales qui avaient fait l'objet de décisions judiciaires au cours des dernières années. La *Loi* a déjà été modifiée plusieurs fois, notamment en 2003, année où de nouvelles dispositions sur le financement électoral ont été adoptées.

Un système électoral ne doit jamais être considéré comme rigide ou statique; il doit constamment évoluer en réponse aux circonstances et aux défis nouveaux qui surgissent. Patrick Boyer, ancien député, a affirmé dans un article paru en 1989 : « Cet ensemble de lois n'a cessé d'évoluer au fil des ans, évolution entrecoupée périodiquement de réformes importantes et souvent de petites modifications destinées à fignoler certains aspects du déroulement des élections. Les grands changements se produisent lorsque de nouveaux problèmes surgissent et, après en avoir discuté, on finit par se mettre d'accord sur les nouvelles lois nécessaires pour garantir la pureté des élections. »(3)

Le système électoral canadien a plusieurs attributs positifs et est souvent pris comme modèle par d'autres pays. Pourtant, il y a nombre de domaines où des réformes et des changements ont été proposés avec insistance. Cependant, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de proposer des réformes, et un article paru en 1983 donnait cette mise en garde : « Le système parlementaire est fragile même s'il est issu d'une tradition fort longue. En transformant l'une de ses composantes, on risque de transformer de façon imprévisible l'ensemble du système parlementaire. Ceci ne doit pourtant pas empêcher de rechercher une meilleure adaptation à l'évolution de la société. Le Parlement doit demeurer, en quelque sorte, ouvert au changement et en mesure de l'absorber. »(4)

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'un des changements les plus significatifs de l'histoire du système politique canadien est le fait que les modalités d'organisation et les règles de procédure ont été progressivement soustraites à l'intervention et au contrôle politiques partisans. Le système est maintenant administré par un groupe de fonctionnaires neutre, impartial et indépendant, même si les lois sont toujours adoptées par des politiciens.

---

(3) J. Patrick Boyer, « La nécessité d'une réforme de la législation électorale », *Le gouvernement parlementaire*, vol. 8, été 1989, p. 13 à 16, à la p. 13.

(4) Marie Lavoie et Vincent Lemieux, « L'évaluation des modes de scrutin », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1983-1984, p. 2 à 5, à la p. 3.

Il est maintenant accepté que les responsables des élections ne doivent pas être perçus par le public comme étant étroitement liés au gouvernement du jour ou travaillant à la réélection de ses membres. Afin d'établir l'indépendance et la neutralité du système, les dirigeants politiques ont abandonné leur ancienne prérogative d'administrer ou de s'ingérer dans le processus électoral à leur propre profit. La légitimité et l'efficacité du système électoral s'en sont trouvés renforcées.

La *Loi des élections fédérales* de 1920 a créé pour la première fois le poste de directeur général des élections. En 1927, la *Loi* a été modifiée afin que cette personne soit nommée par résolution de la Chambre des communes plutôt que par le gouvernement de l'heure. On a ainsi reconnu que le poste devait avoir la confiance de tous les partis politiques représentés à la Chambre. Le directeur général des élections relève du Parlement plutôt que du gouvernement. Une fois nommé, il occupe son poste jusqu'à l'âge de 65 ans et ne peut être limogé que pour un motif sérieux par le gouverneur général, sur résolution conjointe de la Chambre des communes et du Sénat. La procédure est conçue pour éviter tout congédiement arbitraire et réduire l'influence du gouvernement. Le salaire du directeur général des élections, qui correspond à celui d'un juge de la Cour fédérale, est également protégé et ne peut être haussé ou réduit que par une loi. Le fait que depuis 1920, il n'y ait eu que cinq directeurs généraux des élections a permis d'assurer une meilleure continuité et un plus grand professionnalisme.

Le Bureau du directeur général des élections, aussi connu sous le nom d'Élections Canada, est responsable de la direction générale et de la supervision de la préparation et de l'administration des élections fédérales et des rapports connexes, ainsi que des dispositions visant les dépenses électorales figurant dans la *Loi électorale du Canada*. Il a aussi la responsabilité de faire respecter, par tous les membres du personnel électoral, la justice, l'impartialité et la conformité avec les dispositions de la *Loi*. Outre la responsabilité générale de l'administration du processus électoral prévu dans la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections possède des pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'adapter le processus lorsque se présentent des circonstances inhabituelles.

De toute évidence, c'est durant les périodes électorales qu'Élections Canada a le plus de travail. Habituellement, des élections générales fédérales ont lieu environ tous les quatre ans, bien qu'elles puissent être déclenchées n'importe quand. Cela est particulièrement vrai lorsque le gouvernement est minoritaire, c'est-à-dire lorsqu'aucun parti ne détient la majorité à la Chambre des communes. Le système électoral canadien est donc tout à fait différent d'un

système électoral comme celui des États-Unis, où les élections sont tenues à intervalles fixes. En outre, un travail considérable de planification et de préparation doit se faire entre les élections. Élections Canada administre aussi les élections partielles, qui se tiennent dès qu'il est nécessaire de combler une vacance à la Chambre des communes.

La responsabilité du déroulement d'une élection se situe principalement dans chaque circonscription, où elle est exercée par une hiérarchie de personnes. Celles-ci s'engagent sous serment à se conduire de façon impartiale dans l'exécution de leurs fonctions, qui sont régies par les dispositions et les procédures détaillées de la *Loi électorale du Canada*. La responsabilité finale de l'administration de l'élection dans chaque circonscription incombe au directeur du scrutin. Le gouvernement nomme un directeur du scrutin pour chaque circonscription électorale; ce dernier demeure en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans à condition de satisfaire aux critères relatifs à la résidence dans la circonscription, à la compétence et à l'absence d'esprit partisan ou jusqu'à ce que les circonscriptions électorales du district soient modifiées.

Le directeur du scrutin nomme à son tour un directeur adjoint du scrutin, qui occupe son poste à titre amovible; il peut être autorisé à accomplir certaines des fonctions du directeur du scrutin, comme le prévoit la *Loi électorale du Canada*. Une fois le processus électoral officiellement déclenché, le directeur du scrutin nomme un scrutateur ainsi qu'un greffier du scrutin pour chaque bureau de scrutin. Les nominations se font à partir de listes de noms soumises par les partis qui se sont classés premier et deuxième à la dernière élection. Ces listes doivent toutefois être soumises dans le délai prescrit. Le directeur du scrutin peut, pour des motifs raisonnables, refuser de nommer une personne recommandée. Les scrutateurs occupent leur poste à titre amovible, à la discrétion du directeur du scrutin, pour la durée de l'élection.

LE DÉCLENCHEMENT DES ÉLECTIONS

En vertu de la Constitution, des élections doivent se tenir tous les cinq ans bien que, par tradition, elles aient lieu à intervalle d'environ quatre ans. Le processus est amorcé quand le premier ministre demande au gouverneur général, représentant la Reine en qualité de chef de l'État, de dissoudre le Parlement et de demander au directeur général des élections de délivrer les brefs d'élection. La *Loi électorale du Canada* précise qu'un bref ne doit pas être délivré ou daté plus tard que le 36^{e} jour avant le jour du scrutin, ce qui fait que la durée minimale

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une élection fédérale est de 36 jours. Jusqu'en 1997, la durée minimale de la période électorale était de 47 jours, en raison surtout de la nécessité d'effectuer un recensement de maison en maison pendant la campagne. On a fait valoir que cette période était trop longue, surtout avec les moyens de communication et la technologie modernes, et qu'elle contribuait à accroître les dépenses d'élection. La période minimale a été raccourcie, et il est peu probable qu'elle puisse l'être davantage. Même si d'autres pays, par exemple, le Royaume-Uni ont des périodes électorales beaucoup plus courtes, l'étendue du Canada exige probablement une campagne de durée raisonnablement longue pour permettre aux chefs des partis de visiter les différentes régions et circonscriptions du pays.

Il faut aussi noter qu'aux États-Unis, où les élections se déroulent à intervalles fixes en vertu de la Constitution et où aucune période de campagne n'est précisée, les candidats à la présidence et aux autres fonctions importantes peuvent passer un an ou plus à chercher à se faire élire. Certains ont proposé ces dernières années que les élections fédérales soient tenues à intervalles ou à dates fixes afin d'en faciliter la planification et d'en assurer le caractère prévisible, et pour éviter que le parti qui forme le gouvernement ne soit avantagé par son pouvoir discrétionnaire. D'autres soutiennent toutefois qu'un tel système serait incompatible avec le régime parlementaire et avec le principe de la confiance, en vertu duquel le gouvernement doit conserver la confiance d'une majorité de députés à la Chambre des communes sous peine de devoir présenter sa démission. Certaines provinces tiennent actuellement leurs élections à dates fixes à titre d'essai ou songent à le faire.

Le directeur général des élections déclenche le processus électoral en faisant parvenir un bref d'élection à chaque directeur du scrutin. Les directeurs du scrutin doivent à leur tour émettre une proclamation qui renferme des renseignements tels que les dates de nomination et la date du scrutin. Une fois l'élection déclenchée, la *Loi électorale du Canada* précise dans le détail les procédures et les dispositions à respecter. En effet, elle :

- détermine les dates auxquelles les principaux événements qui jalonnent une élection doivent avoir lieu;
- précise la marche à suivre pour chaque événement;
- désigne les responsables des mesures à prendre.

LE DROIT DE VOTE

L'importance du droit de vote ne peut être surestimée. Un texte y réfère en ces termes :

> Le droit de vote – le droit de voter pour l'élection de son représentant – est le droit politique fondamental. Il produit le verdict le plus direct de la part des citoyens au sujet de la performance de ceux qui les gouvernent. Il est, selon McRuer, la clé de voûte du système des droits politiques modernes dans ce pays.(5)

Cette réalité est reconnue par l'inscription du droit de vote dans la Constitution, à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui précise que « tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ».

La *Loi électorale du Canada* précise les conditions d'habilité et les motifs d'inhabilité à voter à une élection fédérale. Ces dispositions ont pour effet d'assurer un droit de vote pratiquement universel pour les adultes. Il est important de reconnaître que le droit de vote présentement en vigueur au Canada est un phénomène relativement récent et le produit d'une évolution graduelle qui a été marquée par deux changements majeurs.

- Premièrement, le droit de vote – qui à l'origine avait été défini par la législation provinciale en l'absence d'une législation fédérale (sauf durant la période de 1885 à 1898) – a été défini de façon uniforme à partir de 1920 par une loi fédérale.

- Deuxièmement, diverses restrictions au droit de vote qui existaient dans les années qui ont immédiatement suivi la Confédération ont été assouplies ou supprimées entièrement. Ainsi, les femmes n'ont obtenu le droit de voter à une élection fédérale qu'en 1918, et les Canadiens autochtones vivant dans les réserves, qu'en 1960.

Jusqu'en 1970, l'âge minimum auquel les Canadiens pouvaient voter était de 21 ans. Lorsqu'il a été proposé de l'abaisser à 18 ans, certains se sont demandé si les personnes de 18 ans étaient suffisamment mûres et bien informées pour voter de façon responsable. Toute personne qui atteint l'âge de 18 ans le jour où se tient l'élection ou avant est habilitée à voter. (Les membres des Forces armées canadiennes qui ont été en service effectif et qui sont par ailleurs habilités n'ont pas à satisfaire à cette exigence.)

---

(5) J. Patrick Boyer, *Political Rights: The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 121 [traduction].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Seules les personnes qui ont la citoyenneté canadienne peuvent voter aux élections fédérales. En raison des liens historiques du Canada avec le Royaume-Uni, les sujets britanniques ont eu le droit de voter aux élections canadiennes jusqu'au milieu des années 1970.

Le droit de vote est réservé à ceux qui ont ordinairement leur résidence tout au long de l'année dans une circonscription électorale donnée. Bien que la résidence signifie habituellement l'endroit où l'on habite, des dispositions spéciales sont prévues pour les membres des Forces canadiennes et les fonctionnaires, ainsi que pour les personnes à leur charge, qui peuvent être absents de leur lieu de résidence pour des périodes prolongées en raison de leur emploi. Des dispositions spéciales sont aussi prévues pour les personnes qui déménagent au cours d'une élection, les employés, les étudiants ou les personnes qui résident temporairement à un autre endroit et les parlementaires. Certains se sont préoccupés du fait que divers groupes, tels que les itinérants et les pauvres, pouvaient effectivement perdre leur droit de vote en raison des règles actuelles concernant la résidence. Une disposition permet maintenant aux personnes qui n'ont aucun autre lieu de résidence d'être considérées comme des résidents de logements habités temporairement, comme les refuges et les centres d'accueil qui offrent le gîte, le couvert ou d'autres services sociaux aux personnes sans abri.

À l'exception du retrait du droit de vote des citoyens britanniques, la tendance au Canada a été dans le sens d'étendre le droit de vote et de supprimer les restrictions à l'exercice de ce droit. L'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* a accentué cette tendance. Comme nous l'avons noté précédemment, la Charte garantit le droit de tout citoyen canadien de voter à une élection fédérale, sous réserve des limites raisonnables prescrites par la loi que l'on peut considérer comme étant justifiées dans une société libre et démocratique.

La *Loi électorale du Canada* prévoit aussi des catégories de personnes qui ne sont pas habilitées à voter. Parmi celles-ci figurent certains fonctionnaires, comme le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections et les directeurs du scrutin (sauf lorsqu'il y a égalité des voix). Les juges et les personnes souffrant de troubles mentaux ne pouvaient pas voter non plus. Toutefois, la *Loi* a été modifiée en 1993 par suite de jugements invalidant ces restrictions. Les prisonniers aussi étaient privés de leur droit de vote; en 1993, cette interdiction a été limitée aux détenus qui purgeaient une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Elle a depuis été entièrement invalidée par les tribunaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'autres aspects du droit de vote soulèvent des préoccupations, dont la question des personnes absentes de leur lieu de résidence le jour de l'élection. Des dispositions sont prévues dans la *Loi électorale du Canada* pour la tenue de scrutins anticipés et l'envoi de bulletins de vote (« spéciaux ») par la poste afin de permettre aux personnes qui travaillent à une élection ou qui sont incapables de voter le jour du scrutin, d'exercer leur droit de vote.

Depuis 1993, les citoyens canadiens résidant à l'étranger peuvent exercer leur droit de vote aux élections fédérales s'ils sont absents du Canada depuis moins de cinq ans et qu'ils ont l'intention de retourner s'y établir. Cette pratique est conforme à celle en vigueur dans bon nombre d'autres pays où l'on permet aux citoyens non résidents de voter lors des élections nationales, notamment les États-Unis, l'Allemagne, l'Australie, la France et le Royaume-Uni. Au Canada, seulement certains citoyens non résidents pouvaient auparavant voter aux élections fédérales; mentionnons, par exemple, les membres des Forces armées ou les employés de la fonction publique en poste à l'étranger.

LE RECENSEMENT

Il existe depuis 1997 une liste permanente des électeurs en prévision des élections fédérales. Auparavant, un recensement de maison en maison était effectué dans les premiers jours suivant le déclenchement d'une élection. Même si cette façon de procéder permettait de produire des listes très précises, elle exigeait beaucoup de temps et de main-d'œuvre et coûtait très cher. Un registre des électeurs, par contre, est une base de données informatisée, qui renferme les noms de tous les électeurs habilités à voter, leur adresse postale, leur adresse municipale, leur district électoral et leur date de naissance; la liste est dressée et tenue de façon permanente.

Les Canadiens sont très mobiles, et environ 20 p. 100 des renseignements figurant dans le registre changent d'une année à l'autre. Le registre est mis à jour à partir des renseignements contenus dans les bases de données fédérales et provinciales existantes. Sous réserve de certaines modalités et exigences, les électeurs habilités à voter peuvent exercer leur droit, même si leur nom n'est pas inscrit sur la liste des électeurs.

Le registre des électeurs sert à produire la liste préliminaire des électeurs en vue des élections fédérales, des élections partielles et des référendums. Ces listes sont accessibles plus rapidement qu'avant et incluent les noms des électeurs figurant dans le registre des Forces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadiennes ou le registre international. Ce système permet aussi un partage des listes électorales entre les administrations fédérales, provinciales, territoriales, municipales et scolaires, ce qui permet de réduire les répétitions et les coûts. Élections Canada a conclu des ententes de partage d'information avec les autorités provinciales.

LES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques font intégralement partie du système politique canadien. Légalement et théoriquement, dans un système parlementaire, les électeurs votent pour les candidats à titre individuel. Ils n'élisent pas un gouvernement, un parti ou un chef en particulier; ils votent plutôt pour une personne qui représentera leur circonscription au Parlement. La réalité est toutefois fort différente : la plupart des candidats sérieux appartiennent à des partis politiques et, habituellement, seuls les représentants des partis dominants sont élus.

Au Royaume-Uni, l'évolution du système des partis a commencé vers le milieu du XVIII^{e} siècle et le système a atteint sa maturité entre 1832 et 1867. Au Canada, un système semblable est apparu dans les années 1840. À l'origine, les partis politiques n'étaient pas des groupes officiels et l'acquisition de leur statut juridique est relativement récente[(6)].

Jusqu'à 1970, le bulletin de vote indiquait le nom des candidats, leur adresse et leur profession. Comme il n'y avait aucune disposition permettant d'indiquer leur appartenance politique, les électeurs devaient savoir quel candidat représentait quel parti avant d'entrer dans l'isoloir. Cette situation contribuait à semer la confusion chez les électeurs, par inadvertance ou parfois de façon intentionnelle; par exemple, des candidats ayant le même nom pouvaient se présenter dans la même circonscription.

En 1970, la *Loi* a été modifiée pour faire figurer le parti auquel appartiennent les candidats sur le bulletin de vote et, du même coup, supprimer l'adresse et la profession des candidats. Cette mesure visait non seulement à aider les électeurs, mais correspondait davantage à la réalité des campagnes électorales modernes. Ce changement a coïncidé avec l'adoption de la nouvelle loi qui, pour la première fois, reconnaissait officiellement les partis politiques.

---

(6) Voir l'article de John C. Courtney, « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. XI, n° 1, mars 1978.

La reconnaissance juridique et l'enregistrement des partis politiques sont relativement récentes au Canada. L'enregistrement en vertu de la *Loi électorale du Canada* n'est pas obligatoire mais offre des possibilités et des avantages significatifs; les droits conférés s'accompagnent de responsabilités et d'obligations correspondantes, dont celle de déposer certains rapports.

La *Loi électorale du Canada* a été modifiée en juin 2001 pour permettre d'indiquer sur le bulletin de vote l'appartenance politique des candidats qui n'appartiennent pas à un parti enregistré, à condition que le groupe présente au moins 12 candidats. La Cour d'appel de l'Ontario avait déjà rendu un jugement selon lequel il était inconstitutionnel d'interdire l'inscription de toutes les appartenances politiques sur les bulletins de vote sauf celle des partis enregistrés. L'enregistrement demeure toutefois essentiel pour qu'un parti bénéficie des autres avantages comme :

- la possibilité de remettre des reçus aux fins de l'impôt;
- le remboursement des dépenses électorales;
- l'obtention de la liste des électeurs sur une base annuelle;
- l'accès au temps d'antenne.

Jusqu'à tout récemment, un parti politique devait nommer au moins 50 candidats à des élections générales pour avoir droit à l'enregistrement. Cependant, en juin 2003, dans l'arrêt *Figueroa* c. *Canada (Procureur général)*[7], la Cour suprême du Canada a statué que le seuil de 50 personnes était inconstitutionnel au sens de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle a estimé que le fait d'exiger un seuil supérieur à un candidat portait atteinte aux droits des citoyens de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et de faire un choix éclairé. La Cour a suspendu sa décision pour une période de 12 mois, soit jusqu'au 27 juin 2004, afin de permettre au Parlement de modifier la *Loi*. Un projet de loi donnant suite à la décision de la Cour a été déposé à la Chambre des communes en octobre 2003, mais est mort au *Feuilleton* lorsque la session a été prorogée, en novembre 2003. La mesure a été présentée de nouveau et adoptée lors de la session suivante, puis a reçu la sanction royale le 14 mai 2004[8].

---

(7) [2003] 1 R.C.S. 37.

(8) Voir Megan Furi, *Projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu*, Résumé législatif LS-461, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, avril 2004.

Le projet de loi a modifié les critères d'admissibilité à l'enregistrement des partis. Il prévoit qu'un parti admissible est enregistré si la candidature d'au moins un candidat qui lui est affilié a été confirmée pour une élection et s'il a présenté sa demande d'enregistrement au moins 60 jours avant la délivrance du bref pour cette élection. Le projet de loi est le premier texte législatif fédéral à proposer une définition du terme « parti politique », qu'il définit comme une « organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres »[9]. Le projet de loi dispose également que les bulletins de vote mentionnent, sous le nom des candidats, le nom du parti politique auquel chacun est affilié, si ce parti est enregistré. Cette modification supprime l'obligation pour un parti de nommer des candidats dans au moins 12 circonscriptions lors d'élections générales. Par ailleurs, les partis qui n'inscrivent aucun candidat à des élections générales sont automatiquement radiés.

Le projet de loi comporte une disposition d'extinction en vertu de laquelle il cessera d'avoir effet deux ans après sa date d'entrée en vigueur ou, si le Parlement fait relâche à ce moment, 90 jours suivant le début de la session suivante. Cette disposition a été introduite à l'étape de l'étude en comité à la Chambre des communes pour répondre à certaines inquiétudes exprimées lors des audiences. Le Parlement devra donc se pencher de nouveau sur la question de l'enregistrement des partis.

LES DÉPENSES ÉLECTORALES

La *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 établit un nouveau régime de financement des élections fédérales au Canada. Cette loi a été adoptée en réponse à la préoccupation croissante au sujet des campagnes de financement des partis et du financement des partis et des campagnes électorales, et elle a constitué le point culminant de plus d'une décennie de débats et d'études sur les principes fondamentaux régissant les élections canadiennes. Cette loi visait principalement à assujettir les dépenses électorales des partis et des candidats à certaines règles. La *Loi* a introduit un degré de parité financière entre les différents candidats et

---

(9) La *Loi électorale du Canada* n'avait jamais auparavant donné de définition ou de description d'un parti politique. Certaines provinces canadiennes ont tenté de définir le terme dans leurs lois, mais ce n'est pas le cas de toutes. La plupart de celles qui l'ont fait ont opté pour une définition procédurale, selon laquelle une organisation est un parti politique si elle est enregistrée conformément à la procédure établie dans les lois pertinentes.

accordé une aide aux partis et aux candidats. En retour, des contrôles et des exigences ont été imposés à ces derniers afin de permettre un examen public et de favoriser une plus grande confiance du public dans le processus politique et électoral. Partant du principe que le financement des élections doit pouvoir faire l'objet d'un examen public, la *Loi* :

- impose des limites au chapitre des dépenses;
- prévoit la divulgation des dépenses et des contributions relatives à la campagne;
- instaure un système de financement public partiel;
- réglemente la radiodiffusion de messages politiques par les partis et les candidats;
- met en oeuvre divers autres changements visant à assurer une plus grande égalité du processus politique.

La *Loi sur les dépenses d'élection* a étendu le système d'enregistrement des partis qui avait été établi en 1970. Cela était nécessaire pour permettre que d'autres éléments de la *Loi* puissent opérer de façon appropriée. La *Loi* impose une limite au montant que les partis politiques enregistrés et les candidats peuvent dépenser. Cette limite est fondée sur le nombre d'électeurs figurant sur la liste électorale préliminaire.

En janvier 2003, le gouvernement a présenté le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique). Cette mesure faisait suite à un engagement pris en juin 2002 par le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, selon lequel son gouvernement raffermirait la législation régissant le financement des partis politiques et des candidats afin de rendre le système électoral plus équitable et plus transparent. Ce projet de loi constitue la plus importante réforme qu'a connu le Canada en matière de financement des partis et des campagnes électorales depuis la loi de 1974.

Ces dernières années, de nombreuses questions ont été soulevées relativement au financement des partis et des campagnes électorales. On se préoccupait de l'absence de réglementation des dépenses engagées dans le cadre des courses à l'investiture ou à la direction d'un parti et de l'influence que continuaient d'exercer les grands donateurs, notamment les entreprises, les syndicats et d'autres entités. Des propositions avaient été faites en vue de limiter soit le montant, soit la source des contributions politiques. Depuis 1977 et 2000 respectivement, le Québec et le Manitoba appliquent des mesures législatives très contraignantes en matière de contributions politiques. La Commission Lortie, en 1991, ainsi que d'autres intervenants, ont fortement recommandé l'adoption de mesures similaires au niveau fédéral.

Le projet de loi C-24, qui a reçu la sanction royale le 19 juin 2003, prévoit les grandes mesures suivantes :

- L'interdiction (sauf exceptions mineures) aux personnes morales et aux syndicats de verser des contributions politiques : Le projet de loi C-24 dispose que seuls les particuliers (citoyens et résidents permanents) peuvent verser des contributions financières aux partis, candidats et associations de circonscription enregistrés, ainsi qu'aux candidats à la direction ou à l'investiture. Les personnes morales, syndicats et associations ne sont pas autorisés à faire de telles contributions, mais peuvent verser de petites sommes – un maximum de 1 000 $ pour l'ensemble des destinataires – à des candidats, candidats à l'investiture ou associations de circonscription d'un parti, et à des candidats qui ne sont pas affiliés à des partis enregistrés.

- L'établissement d'un plafond pour les contributions de particuliers : Les contributions versées par des particuliers à des partis enregistrés et à leurs associations de circonscription, candidats et candidats à l'investiture sont assujetties à une limite annuelle de 5 000 $ au total.

- L'obligation pour les associations de circonscription de s'enregistrer et de produire des rapports : En vertu du projet de loi C-24, les associations de circonscription doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada, fournir certains renseignements et produire des rapports annuels.

- L'application des règles aussi aux courses à l'investiture ou à la direction : Le projet de loi étend les limites de dépenses aux candidats à l'investiture, pour lesquels il fixe le plafond à 20 p. 100 du montant auquel le candidat de la circonscription dans laquelle il se présente avait eu droit lors de la dernière campagne électorale. Quant aux candidats à la direction, ils doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada et se conformer à diverses exigences en matière de vérification et de production de rapports. Les courses à la direction ne sont assujetties à aucune limite de dépenses, mais une limite annuelle de 5 000 $ a été établie pour les contributions de particuliers.

- Rehaussement du financement public destiné au système électoral, plus particulièrement aux partis politiques : Le projet de loi C-24 comprend d'importantes mesures en matière de financement public, qui ont en partie pour objet d'indemniser les partis pour la suppression des contributions de personnes morales et de syndicats. Le taux de remboursement des dépenses électorales des partis est passé de 22,5 à 50 p. 100. Le projet de loi prévoit également, dans le cas des partis enregistrés qui jouissent d'un appui suffisant, le versement d'une allocation annuelle correspondant à 1,75 $ par vote recueilli aux élections générales précédentes. Par ailleurs, afin d'encourager les contributions des particuliers, le projet de loi modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon, d'une part, à doubler le montant des contributions politiques individuelles donnant droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100, ce montant passant de 200 $ à 400 $, et, d'autre part, à augmenter en conséquence tous les autres échelons de ce crédit d'impôt jusqu'à concurrence d'un crédit maximal de 650 $ pour les contributions politiques de 1 275 $ ou plus.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CIRCONSCRIPTIONS ET LA REDISTRIBUTION

Chacun des 308 députés élus de la Chambre des communes du Canada – y compris le premier ministre et les ministres, le chef de l'opposition et le président de la Chambre – représente une circonscription particulière à la Chambre des communes. Comme nous l'avons signalé précédemment, les élections au Canada sont organisées par circonscription et sont en grande partie administrées à ce niveau.

Dans les premières années de la Confédération, la définition des limites électorales était faite par le gouvernement, ce qui avait pour résultat que la carte électorale était généralement composée en vue de maximiser le succès électoral du parti au pouvoir. L'*Acte de la députation* de 1903 a confié la tâche de tracer les limites des circonscriptions à un comité bipartite de la Chambre des communes; dans ce système, le parti au pouvoir continuait cependant d'exercer une plus grande influence que les autres en raison du fait qu'il détenait la majorité au sein du comité. Quoi qu'il en soit, le tracé de ces limites par des politiciens faisait en sorte que les considérations partisanes continuaient de prévaloir. Il n'y avait ni lignes directrices ni principes pour guider les délibérations, lesquelles étaient fréquemment acrimonieuses. Des changements n'ont été apportés au processus qu'au début des années 1960.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, qui a été adoptée pour la première fois en 1964, régit maintenant la définition du tracé des limites des circonscriptions électorales au Canada. En vertu de cette loi, le tracé des limites électorales est confié à des organismes officiels non partisans dont le fonctionnement est régi par des principes généraux précis. La *Loi* prévoit la nomination de commissions de délimitation des circonscriptions électorales dans chaque province. Chaque commission est composée d'un président, habituellement un juge de la cour provinciale nommé par le juge en chef de la province, et de deux résidents de la province nommés par le président de la Chambre des communes.

Après le déroulement de chaque recensement décennal, le directeur général des élections calcule le nombre total de sièges à la Chambre des communes et leur répartition entre les provinces et les territoires, selon une formule inscrite dans la Constitution. Ces renseignements sont communiqués à chaque commission de délimitation des circonscriptions électorales, qui a ensuite un an pour faire des recommandations au sujet des limites de ces circonscriptions. Le processus de préparation de nouvelles limites des circonscriptions électorales doit comprendre la publication des limites proposées et au moins une audience publique au cours de laquelle les personnes intéressées peuvent présenter des observations devant la commission en réponse aux propositions de cette dernière.

Lorsque le rapport de chaque commission est terminé, il est acheminé au directeur général des élections et au président de la Chambre des communes. Les députés peuvent signifier leur objection à un rapport et si dix députés ou plus font de même, l'objection doit être débattue par un comité de la Chambre des communes dans un délai de 30 jours. Des copies de l'objection et des débats connexes de la Chambre sont ensuite remises à la commission de délimitation des circonscriptions électorales visées pour examen. Après cet examen, ou en l'absence d'objection, une ordonnance de représentation précisant le nombre de députés qui seront élus par la province ainsi que les limites de chaque circonscription électorale est proclamée. Un délai d'un an s'écoule avant l'entrée en vigueur des nouvelles limites des circonscriptions électorales, afin de permettre la nomination de directeurs du scrutin et de laisser le temps aux organisations de partis de se reconstituer dans toutes les circonscriptions ayant subi une modification de leur délimitation.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* précise qu'une commission doit définir les limites des circonscriptions électorales de façon à ce que la population de chaque circonscription soit aussi près que possible du quotient obtenu en divisant la population des électeurs habilités à voter de la province par le nombre de sièges attribués à celle-ci. Aucune circonscription ne doit avoir une population inférieure à 75 p. 100 ou supérieure à 125 p. 100 de ce chiffre. Les commissions peuvent faire varier la taille des circonscriptions à l'intérieur de cet intervalle en fonction de « considérations géographiques spéciales », telles que la densité de la population dans diverses régions de la province et l'accessibilité, la taille et la forme de ces régions. Les variations peuvent aussi être justifiées en fonction de « toute communauté ou diversité d'intérêts des habitants des diverses régions ».

Il se pose un certain nombre de questions au sujet des limites des circonscriptions électorales au Canada.

- Premièrement, comme nous l'avons mentionné précédemment, la répartition se fait en fonction des recensements décennaux. Cependant, le processus est très long et de longs délais peuvent survenir entre le déroulement du recensement et l'entrée en vigueur des nouvelles limites électorales. Par exemple, la redistribution faisant suite au recensement de 1981 n'est entrée en vigueur que pour les élections générales fédérales de 1988. Dans l'intervalle, d'importants mouvements et changements de population s'étaient produits; cela est particulièrement susceptible de se produire dans les régions limitrophes des grandes villes ou dans certaines régions ayant connu une croissance ou un déclin économique particulièrement important. Le résultat est que les nouvelles limites peuvent être périmées lorsqu'elles sont instaurées.

- Une autre question a trait à la distinction qui existe entre les régions rurales et les régions urbaines. Au XIX^{e} siècle, on en est venu à reconnaître que les circonscriptions urbaines pouvaient avoir une population plus élevée que les circonscriptions rurales. Il y a certains arguments en faveur d'un traitement différent des deux types de régions; les circonscriptions urbaines sont plus compactes, tandis que les circonscriptions rurales ont habituellement une population très dispersée, ce qui rend les communications et les déplacements plus difficiles. Les variations permises au niveau de la population des circonscriptions sont conçues principalement pour permettre la poursuite de cette politique, mais elles se prêtent aux abus et peuvent accorder une voix disproportionnée aux régions et aux préoccupations rurales. Des contestations ont été menées au Canada contre ces politiques et certains tribunaux ont rejeté les tentatives des provinces en faveur des circonscriptions rurales. Toutefois, la Cour suprême du Canada a confirmé les dispositions législatives qui permettent des différences raisonnables entre les populations des circonscriptions.

- Depuis un certain temps, le processus de révision des limites des circonscriptions électorales est un sujet d'insatisfaction. Il ne manque en effet jamais d'être trop long ou de susciter des controverses. Une partie du problème tient au fait que le processus entraîne des changements et remet en question le *statu quo*. En outre, les démarches pour réviser le processus sont toujours teintées de considérations politiques. En 1995, on a tenté, en vain, de modifier le processus. Celui-ci demeure donc inchangé. En 2004, un comité parlementaire a déposé un rapport dans lequel il exposait ses préoccupations à l'égard du processus de délimitation des limites des circonscriptions et recommandait des modifications[10].

LA CANDIDATURE À UNE ÉLECTION

Les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des candidats à une élection fédérale sont précisées dans la *Loi électorale du Canada*. Elles sont étroitement liées aux dispositions qui régissent le droit de vote. Sauf pour quelques exceptions, toute personne qui a le droit de vote peut aussi présenter sa candidature à une élection; un candidat doit avoir au moins 18 ans, être citoyen canadien et avoir établi sa résidence au pays (mais pas nécessairement dans la circonscription où il veut se présenter à l'élection). En général, les motifs d'inhabilité à voter qui s'appliquent aux électeurs s'appliquent également aux candidats.

La *Loi électorale du Canada* précise aussi une série de motifs d'inéligibilité qui s'appliquent exclusivement aux candidats à une élection. Avant, les personnes qui entretenaient des relations contractuelles avec la Couronne ne pouvaient pas se porter candidats; cette restriction a toutefois été levée en 1993. Voici les motifs actuels d'inéligibilité :

---

(10) Voir Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Seizième rapport, 2 avril 2004.

- Une personne trouvée coupable d'une manœuvre frauduleuse ou illégale ne peut se porter candidat à une élection au cours des cinq années qui suivent la date où elle a été reconnue coupable d'une telle pratique.

- Une personne est déchue de son droit d'être candidat si elle s'est portée candidat à une élection antérieure et qu'elle a négligé de produire un rapport du vérificateur ou un état des dépenses d'élection.

- Les shérifs, greffiers de la paix, procureurs de la Couronne de comtés ou de districts judiciaires sont aussi considérés comme des candidats inéligibles, tout comme les membres des assemblées législatives provinciales et des conseils territoriaux.

Les interdictions frappant les personnes qui ont été trouvées coupables de délits électoraux pourraient être contestées en vertu de la Charte. Dans un cas, un législateur provincial, qui a été trouvé coupable d'une infraction criminelle relativement à sa fonction officielle, a été déchu de cette fonction. Des efforts faits pour l'empêcher de se présenter à l'élection partielle subséquente ont toutefois été invalidés par les tribunaux[11].

Le processus officiel de présentation d'un candidat exige la préparation d'une déclaration de candidature comportant le nom et l'adresse du candidat, de l'agent du candidat (la personne qui est légalement responsable de recevoir, débourser et comptabiliser les dépenses) et du vérificateur du candidat. La déclaration doit comprendre une déclaration de consentement à la nomination, signée sous serment par le candidat. Elle doit aussi être signée par 100 électeurs accrédités de la circonscription électorale (50 électeurs dans le cas des circonscriptions éloignées), et chaque signature doit être attestée par une personne qualifiée. La déclaration de candidature doit être présentée au directeur du scrutin le ou avant le vingt-huitième jour précédant le scrutin, accompagnée d'un dépôt de 1 000 $. Le candidat récupère son dépôt s'il soumet le rapport requis concernant les dépenses d'élection.

La sélection des candidats par les partis enregistrés est généralement régie par les procédures d'investiture de chaque parti. Les assemblées d'investiture locales peuvent être ouvertes à tous les membres du parti, être réservées uniquement à des délégués choisis par l'exécutif du parti, ou se situer quelque part entre ces deux extrêmes. Les dépenses parfois importantes engagées par les personnes qui aspirent à l'investiture ne sont généralement pas considérées comme des dépenses d'élection et n'ouvrent pas droit à une déduction fiscale.

---

(11) *MacLean* c. *Procureur général de la Nouvelle-Écosse* (1987), 35 D.L.R. (4th) 306 (C.S. N.-É.).

Lorsque le candidat a l'appui d'un parti politique enregistré, un document confirmant ce fait et signé par le chef du parti (ou son délégué) doit être présenté avec la déclaration de candidature. En l'absence d'un tel consentement, le candidat sera inscrit sur le bulletin de vote à titre d'« indépendant » avec ou sans désignation. Cette procédure est donc liée à la désignation de l'appartenance des candidats et vise à faire en sorte que seuls les candidats officiellement sanctionnés puissent se présenter sous la bannière d'un parti.

LA PUBLICITÉ ET LE TEMPS D'ANTENNE DURANT UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE

Durant une campagne électorale, le temps d'antenne accordé aux partis à des fins électorales est restreint en fonction de la date de l'événement et de son lieu d'origine. La *Loi électorale du Canada* interdit aux partis enregistrés de faire la promotion de tout parti enregistré ou candidat ou de s'opposer à eux par des messages radiodiffusés, télédiffusés ou publiés entre la date de la délivrance des brefs d'élection et le vingt-neuvième jour précédant le scrutin, ainsi que le jour précédant le scrutin et le jour du vote. Cette interdiction comprend expressément les publications gouvernementales. Commet également une infraction toute personne qui a recours aux médias de l'étranger pour faire campagne.

Le processus électoral tente de faire en sorte que les partis aient un accès équitable aux principaux médias d'information. La *Loi* précise que chaque radiodiffuseur doit accorder 6,5 heures de temps d'antenne entre le vingt-neuvième et le deuxième jour précédant le scrutin, pour l'achat de messages publicitaires par les partis enregistrés. Un arbitre en matière de radiodiffusion, nommé par le directeur général des élections, est responsable de l'attribution du temps d'antenne aux partis. En l'absence d'un accord entre les divers partis politiques enregistrés, l'arbitre est tenu de répartir le temps d'antenne entre les partis en proportion des résultats qu'ils ont obtenus lors de l'élection précédente, en tenant compte des considérations relatives à l'équité et à l'intérêt public. La répartition qui en résulte détermine le temps d'antenne que chacun des partis pourra acheter au cours de la campagne. Les partis nouvellement enregistrés ont droit d'acheter jusqu'à six minutes de temps chacun, jusqu'à un total de 39 minutes de temps d'antenne par radiodiffuseur.

Outre la réglementation du temps d'antenne acheté par les partis, la *Loi électorale du Canada* prévoit l'accès à du temps d'antenne gratuit. Durant la période où les partis sont autorisés à faire de la publicité, les réseaux sont tenus de mettre gratuitement à leur disposition une certaine période d'antenne conforme aux règles énoncées dans la *Loi*.

La *Loi électorale du Canada* protège aussi l'accès des partis aux médias en précisant que le temps d'antenne auquel les partis ont droit doit leur être vendu au tarif régulier. Cette exigence s'applique aussi à l'espace publicitaire. Le succès remporté par les partis et les candidats dans leurs efforts pour se procurer des fonds, ainsi que les limites imposées aux dépenses électorales influent sur la possibilité qu'ont les partis de profiter de la publicité à laquelle ils ont droit.

La question de la publicité faite par des tiers continue de prêter à controverse. Les tiers sont des personnes et des groupes qui ne sont ni des candidats ni des partis politiques. Ces dernières années, ils ont joué un rôle toujours plus grand dans les campagnes électorales, engageant souvent des dépenses de publicité et autres pour s'opposer à un candidat ou à un parti ou pour l'appuyer. Si les dépenses des partis politiques et des candidats sont réglementées rigoureusement par souci d'équité et d'égalité des chances, il est logique que les autres groupes et particuliers fassent aussi l'objet de certaines limites et restrictions. Les tenants de la position opposée estiment en revanche que toute restriction imposée à un tiers constitue une atteinte injustifiée à la liberté d'expression et à d'autres droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les tentatives d'imposer des restrictions à des tiers dans la *Loi électorale du Canada* ont été contestées avec succès devant les tribunaux, même si ces affaires n'ont pas été portées en appel devant la Cour suprême du Canada. Dans un jugement rendu en 1998 sur la loi référendaire du Québec, la Cour suprême affirme toutefois que les restrictions imposées aux dépenses des tiers peuvent être justifiées sur le plan constitutionnel. En supposant qu'une interdiction générale de ces dépenses soit rejetée, la difficulté consiste à déterminer quels genres de restrictions imposer, que ce soit des limites de dépenses (et, le cas échéant, le caractère raisonnable des limites), des règles d'enregistrement ou encore l'obligation de déclarer et de divulguer les contributions et les dépenses ou les deux.

La *Loi électorale du Canada* de 2000 a introduit un nouveau système de réglementation de la publicité faite par les tiers en période électorale, y compris les limites de dépenses et les exigences de déclaration et de divulgation. Ces particuliers ou groupes seraient tenus de s'enregistrer auprès du directeur général des élections s'ils engagent des dépenses de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

publicité totalisant 500 $ ou plus. Un tiers ne serait pas autorisé à engager des dépenses de publicité électorale totalisant plus de 150 000 $ dans le cadre d'élections générales, et, de cette somme, une somme d'au plus 3 000 $ pourrait être engagée pour appuyer l'élection d'un ou de plusieurs candidats dans une circonscription donnée ou pour s'y opposer. Les tiers enregistrés sont tenus de garder des dossiers de toutes les contributions versées durant une période électorale et d'autoriser toute la publicité électorale. Dans les quatre mois suivant l'élection, ils sont tenus de déposer des rapports de publicité électorale contenant une liste des dépenses de publicité électorale, l'heure et l'endroit de diffusion ou de publication des annonces, ainsi que le détail des contributions reçues durant la période ayant commencé six mois avant la délivrance du bref électoral et se terminant le jour du scrutin; le nom et l'adresse des personnes ayant versé une contribution de plus de 200 $ doivent y figurer. Le directeur général des élections est tenu de publier le nom et l'adresse des tiers comme ils figurent dans leur enregistrement ainsi que les rapports de publicité électorale dans un délai d'un an de la délivrance du bref électoral.

Les dispositions limitant les dépenses faites par des tiers ont fait l'objet d'une contestation judiciaire, mais ont été maintenues par la Cour suprême du Canada, dans une décision rendue le 18 mai 2004.

CERTAINS ASPECTS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES CANADIENNES

Bien que la publicité soit réglementée au cours d'une campagne électorale fédérale, aucun effort n'est fait pour réglementer ou exercer une surveillance sur les nouvelles diffusées par les médias ou le contenu éditorial des programmes radiodiffusés ou télédiffusés ou des articles qui paraissent dans les journaux. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) – qui réglemente les télédiffuseurs canadiens – a cependant adopté des règles et des lignes directrices pour la couverture des campagnes électorales, et il peut recevoir les plaintes relatives à un traitement inégal ou biaisé. Pour ce qui est de la presse écrite, il y a moins de possibilités de recours, bien que la plupart des provinces disposent de conseils de presse qui peuvent mener une enquête s'il y a plainte.

Les chefs des principaux partis politiques participent généralement à des débats télévisés à un moment ou à un autre durant la campagne électorale. Il y a habituellement au moins un débat dans chacune des deux langues officielles. Cependant, la loi n'exige pas que de tels débats aient lieu, bien que certains observateurs aient suggéré qu'ils devraient être rendus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

obligatoires. Ces débats sont un phénomène relativement récent et leur forme tend à changer selon les négociations qui se déroulent entre les partis et les réseaux de télévision, ainsi que selon les forces et les faiblesses respectives des partis et d'autres facteurs. Les plus petits partis, ou partis « marginaux », se sont souvent opposés au fait qu'ils sont exclus de tels débats. Nombre de débats se déroulent aussi entre les candidats dans les circonscriptions.

La publication des résultats de sondages d'opinion demeure interdite le jour du scrutin. Toutefois, en règle générale, il n'y a pas de restrictions ou d'interdictions qui visent les sondages d'opinion réalisés durant une campagne électorale ou la publication de leurs résultats. Les sondages d'opinion sont assez fréquents, certains journaux et réseaux de télévision en parrainant plusieurs au cours d'une campagne électorale. La *Loi* oblige de divulguer certains renseignements au sujet de ces sondages, tels que la source de financement et les questions qui ont été posées. L'interdiction antérieure d'effectuer un sondage la dernière fin de semaine de la campagne électorale a été annulée par la Cour suprême du Canada.

Le droit des employés de la fonction publique de se porter candidats et de participer de façon générale aux élections a fait l'objet de beaucoup de discussions et de quelques causes devant les tribunaux. D'un côté, en souhaite que la fonction publique soit permanente et non partisane et qu'elle ne participe pas aux campagnes politiques; de l'autre, il ne faut pas oublier le droit des employés de la fonction publique, à titre des citoyens, de participer aux élections de la même façon que les autres Canadiens.

La tenue de réunions et de rassemblements, comme expression de la liberté d'association et d'assemblée, n'est pas assujettie à des restrictions générales autres que celles visant à protéger l'ordre public, comme l'interdiction, que l'on retrouve dans le *Code criminel* canadien, de tenir des réunions ou les soulèvements illégaux. Le *Code criminel* renferme aussi des mesures de protection générales, telles que l'interdiction de porter des armes lors d'une assemblée publique. En vertu de la *Loi électorale du Canada*, commet une infraction toute personne qui agit ou complote en vue d'agir de façon désordonnée dans le but de nuire au déroulement d'une assemblée électorale, au cours de la période débutant au moment de la délivrance des brefs d'élection et se terminant le jour suivant le jour du scrutin.

Outre l'interdiction des manœuvres visant à interrompre les assemblées publiques, la *Loi électorale du Canada* renferme une série de dispositions relatives à la corruption et aux pratiques illégales :

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- la distribution de documentation non autorisée durant la campagne;
- la détérioration d'affiches et d'annonces publicitaires autorisées;
- les dépenses de campagne non autorisées;
- la falsification des rapports sur les dépenses de campagne électorale;
- les dépenses par les partis enregistrés au nom de candidats particuliers (autres que le chef);
- les pots-de-vin;
- le recours à des manœuvres frauduleuses pour influencer les électeurs.

L'application de la *Loi électorale du Canada* est de la responsabilité propre du commissaire aux élections fédérales, et si un candidat ou son représentant est trouvé coupable d'une infraction, il peut y avoir annulation d'une élection. Outre les peines spécifiques, la *Loi* précise que toute personne trouvée coupable de corruption ou de manœuvre frauduleuse pourra se voir interdire de siéger à la Chambre des communes ou de voter pendant cinq ans.

Alors que l'ancienne *Loi électorale du Canada* ne pouvait être appliquée que par les tribunaux criminels, la *Loi* de 2000 autorise le commissaire aux élections fédérales à appliquer des mesures correctives et non punitives pour donner suite aux infractions, lorsque les circonstances s'y prêtent. Au lieu d'intenter des poursuites, le commissaire peut conclure une entente avec toute personne lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis ou commettra une infraction. Ces ententes reposent sur l'engagement volontaire du contrevenant à se conformer aux exigences de la *Loi* et à publier l'entente. Le commissaire peut également demander une injonction d'un tribunal pour mettre fin immédiatement à une activité ou à une situation qui à son avis pourrait compromettre l'équité de la campagne électorale.

MARCHE À SUIVRE LE JOUR DE L'ÉLECTION

La *Loi électorale du Canada* renferme des dispositions détaillées concernant le déroulement du vote le jour de l'élection. Elles comprennent l'emplacement des bureaux de scrutin, les agents qui supervisent et administrent le vote, les procédures selon lesquelles les électeurs obtiennent leur bulletin de vote et les boîtes dans lesquelles les bulletins de vote sont déposés. Jusqu'en 1993, la *Loi* interdisait la vente de boissons enivrantes pendant l'ouverture des bureaux de scrutin; cette disposition remonte à l'époque lointaine où les jours d'élection se déroulaient de façon plutôt désordonnée, et qu'il était commun d'« acheter les électeurs » en leur offrant une consommation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il y a cinq fuseaux horaires différents au Canada et, jusqu'en 1996, les bureaux de scrutin ouvraient et fermaient en fonction de l'heure locale; il arrivait donc souvent que les résultats soient annoncés pour les circonscriptions de l'Est du pays bien avant que les bureaux de scrutin ne soient fermés dans l'Ouest. Les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* en décembre 1996 prévoient que les bureaux de scrutin seront ouverts pendant 12 heures consécutives, mais que les heures d'ouverture varieront d'un fuseau horaire à l'autre. Les heures de vote (selon l'heure locale) sont maintenant les suivantes :

- entre 8 h 30 et 20 h 30 pour les fuseaux horaires de Terre-Neuve et de l'Atlantique (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick);
- entre 9 h 30 et 21 h 30 pour le fuseau horaire de l'Est (Québec et Ontario);
- entre 8 h 30 et 20 h 30 pour le fuseau horaire du Centre (Manitoba, certaines régions de la Saskatchewan et Nunavut);
- entre 7 h 30 et 19 h 30 pour le fuseau horaire des Rocheuses (certaines régions de la Saskatchewan, Alberta et Territoires du Nord-Ouest);
- entre 7 h et 19 h pour le fuseau horaire du Pacifique (Colombie-Britannique et Yukon).

Il est prescrit dans la *Loi électorale du Canada* qu'aucune personne ne doit publier les résultats de l'élection dans un district électoral avant la fermeture des bureaux de scrutin dans ce district.

Les bureaux de scrutin sont ouverts le jour, et les employés doivent disposer d'au moins trois heures consécutives de congé pour aller voter. Au Canada, les élections se tiennent le lundi (à moins que ce ne soit un jour férié), plutôt que les fins de semaine ou les jours de congé, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens. Contrairement à ce qui se produit dans certains pays tels que l'Australie, le vote n'est pas obligatoire au Canada. Le taux de participation aux élections fédérales générales se situe généralement autour de 75 p. 100, mais diminue depuis quelques élections.

Les électeurs peuvent voter par anticipation. Des règles électorales spéciales s'appliquent également aux personnes qui doivent voter à l'extérieur de leur circonscription habituelle.

Les électeurs ne peuvent voter que pour un seul candidat. Le système électoral canadien est du type « scrutin majoritaire uninominal à un tour » ou « scrutin anglais ». Autrement dit, le candidat qui obtient le plus de votes dans une circonscription est celui qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'emporte. Rien n'oblige le candidat gagnant à obtenir la majorité absolue des votes exprimés, ou des votes qui auraient pu être exprimés. Il en résulte que certains gouvernements ont été élus avec un faible pourcentage du vote populaire. Dans d'autres cas, certains partis ont obtenu des pourcentages importants du vote populaire mais peu de sièges au Parlement. Diverses propositions ont été avancées en ce qui concerne différents systèmes électoraux, y compris certains types de représentation proportionnelle, de classement des candidats, etc.

La *Loi électorale du Canada* comporte des dispositions détaillées concernant le dépouillement du scrutin et à la déclaration des résultats d'élection. Le fait que ces procédures soient détaillées et précises, l'ouverture du processus de décompte des bulletins et les possibilités d'examen et d'objection de la part des représentants des partis en lice réduisent le risque de manipulation réelle ou apparente des résultats.

Immédiatement après la fermeture du bureau de scrutin, et à la vue du greffier du scrutin et des représentants désignés des partis ou des candidats, le directeur du scrutin de chaque section de vote doit procéder à plusieurs additions officielles des bulletins de vote pour s'assurer que tous les bulletins reçus du directeur général des élections sont comptabilisés. Le nombre de votes accordés à chaque candidat est ensuite additionné par le scrutateur, les représentants des partis en présence ayant la possibilité d'examiner chaque bulletin et de tenir un décompte sur des feuilles de calcul qu'on leur a fournies.

La *Loi* prévoit des directives précises concernant le rejet des bulletins de vote : les bulletins non marqués, les bulletins comportant une double marque, les bulletins marqués de la mauvaise façon ou encore les bulletins qui identifient l'électeur doivent être rejetés, tout comme les bulletins qui n'ont pas été remis par le scrutateur. La *Loi* prévoit aussi des directives pour les cas problématiques, par exemple les bulletins de vote que le scrutateur aurait accidentellement négligé de signer avant le vote.

Si des objections sont soulevées par les candidats ou leurs représentants, le scrutateur est tenu de les enregistrer pour consultation future et il doit prendre une décision afin que le décompte puisse procéder. Une fois le décompte terminé, une déclaration officielle des résultats du bureau de scrutin doit être préparée. Des copies de cette déclaration doivent être déposées dans la boîte de scrutin pour l'usage du directeur du scrutin, remises au représentant de chaque candidat et postées à chaque candidat. Les boîtes de scrutin, scellées et renfermant les bulletins de vote et d'autres documents, doivent être acheminées au directeur du scrutin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le décompte officiel est effectué par le directeur du scrutin. Si le décompte officiel indique que deux candidats ont reçu un nombre égal de votes ou qu'ils sont séparés par 1/1000 du nombre total de votes exprimés, le directeur du scrutin est normalement tenu de présenter une requête à un juge de district pour qu'il y ait recomptage officiel. D'autres personnes peuvent aussi présenter une demande de recomptage judiciaire dans les quatre jours de l'annonce des résultats officiels.

Six jours après le décompte officiel ou immédiatement après un recomptage judiciaire, le directeur du scrutin doit déclarer élu le candidat qui a obtenu le nombre le plus élevé de votes. Le directeur du scrutin doit ensuite retourner le bref d'élection, ainsi qu'un rapport post-électoral et d'autres documents au directeur général des élections. Celui-ci publie les résultats, dépose un rapport au Parlement sur le déroulement de l'élection et conserve les documents qui lui sont remis dans les cas où les résultats de l'élection sont contestés.

La *Loi* permet aussi de contester des élections dans certaines circonstances. Dans les cas extrêmes, les résultats d'une élection peuvent être annulés, mais il est rare que cela se produise de nos jours.

CONCLUSION

Comme l'ont montré les pages qui précèdent, le système électoral canadien est très complexe. Il est rigoureusement réglementé, et pratiquement tous ses aspects sont assujettis à des dispositions détaillées. Bon nombre des caractéristiques du système sont reliées : elles peuvent être fondées sur un précédent historique, la commodité administrative ou une conviction philosophique. Le système électoral canadien n'est pas statique; il change constamment et évolue en fonction des nouveaux défis et des nouvelles circonstances qui se présentent.

Le système électoral canadien est non partisan et administré par un responsable neutre, le directeur général des élections. Les activités des partis politiques sont étroitement réglementées pour que l'équité soit assurée. Si la plupart des Canadiens ont le droit de voter aux élections fédérales, certains groupes ne sont pas éligibles. Les dispositions qui leur interdisent de voter ainsi que d'autres aspects du système électoral sont de plus en plus contestés en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.